

# Ryzyko ubóstwa osób starszych

---

Grażyna Bukowska, Grzegorz Kula, Leszek Morawski



**CeDeWu.pl**

# Ryzyko ubóstwa osób starszych

---

Grażyna Bukowska, Grzegorz Kula, Leszek Morawski

Recenzent: Prof. zw. Marek Góra, Szkoła Główna Handlowa

© Copyright do wydania polskiego CeDeWu Sp. z o.o.

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zabronione jest kopiowanie, przetwarzanie i rozpowszechnianie w jakimkolwiek celu oraz postaci bez pisemnej zgody autorów i wydawcy.

Praca powstała w ramach polsko-niemieckiego projektu badawczego:

**„Ryzyko ekonomiczne, decyzje o oszczędnościach i emeryturze w starzejących się społeczeństwach – empiryczna analiza porównawcza Polski i Niemiec”.**

Projekt finansowany ze środków na naukę w latach 2008-2010, decyzją Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr 320/N-DFG/2008/0

Wydawnictwo CeDeWu oraz autor dołożyli wszelkich starań, aby treści zawarte w niniejszej publikacji były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak żadnej odpowiedzialności za ich wykorzystanie ani za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich.

Wydawnictwo CeDeWu oraz autor nie ponoszą również żadnej odpowiedzialności za ewentualne szkody wynikłe z wykorzystania informacji zawartych w książce.

Zdjęcie (grafika) udostępnione przez: elderly care © Killroy Productions #3343902 - Fotolia.com  
OLYMPUS DIGITAL CAMERA © bnorbert3 #20225237 - Fotolia.com

Projekt okładki: Agnieszka Natalia Bury

Wydanie I elektroniczne, Warszawa 2015  
ISBN 978-83-7941-190-0

Wydanie I, Warszawa 2011  
ISBN 978-83-7556-397-9  
EAN 9788375563979

Wydawca: CeDeWu Sp. z o.o.  
00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47/49  
e-mail: wydawnictwo@cedewu.pl  
Redakcja: (4822) 374 90 20, 374 90 22  
Fax: (4822) 827 38 89

Księgarnia Ekonomiczna  
00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47  
Tel.: (4822) 396 15 00...01; Fax: (4822) 827 38 89

Ekonomiczna Księgarnia Internetowa  
[www.cedewu.pl](http://www.cedewu.pl)  
[www.4books.pl](http://www.4books.pl)

Made in Poland

# Spis treści

<b>Wstęp – Grzegorz Kula</b> .....	<b>7</b>
Ryzyko ekonomiczne zagrażające osobom starszym .....	8
Sytuacja demograficzna .....	9
Struktura książki.....	12
Bibliografia.....	13
<b>Rozdział 1</b>	
<b>System emerytalny i ochrona przed ubóstwem – Grzegorz Kula</b> .....	<b>15</b>
1.1. Zasady ustalania wysokości świadczenia w starym systemie .....	16
1.2. Stopy zastąpienia w starym systemie .....	17
1.3. Wcześniejsze emerytury.....	20
1.4. Zasady ustalania wysokości świadczenia w nowym systemie .....	21
1.5. Stopy zastąpienia w nowym systemie .....	24
1.6. Minimalna emerytura .....	26
1.7. Pomoc społeczna .....	28
1.8. Bezrobocie i ochrona zatrudnienia .....	29
1.9. KRUS .....	32
Bibliografia.....	33
<b>Rozdział 2</b>	
<b>Sytuacja dochodowa osób starszych – Grażyna Bukowska</b> .....	<b>35</b>
2.1. Dochody rozporządzalne gospodarstw domowych .....	35
2.2. Ubóstwo gospodarstw domowych.....	40
2.3. Wydatki gospodarstw domowych.....	47
2.4. Sytuacja mieszkaniowa gospodarstw domowych.....	52
2.5. Wyposażenie gospodarstw w dobra trwałego użytku .....	54
2.6. Ocena jakości życia.....	56
Bibliografia.....	58
Aneks.....	59

<b>Rozdział 3</b>	
<b>Aktywność zawodowa osób starszych – Grażyna Bukowska .....</b>	<b>63</b>
3.1. Poziom wykształcenia osób starszych .....	67
3.2. Wpływ świadczeń społecznych na podaż pracy.....	69
3.3. Plany emerytalne osób starszych.....	73
3.4. Pracodawcy i sytuacja na rynku pracy.....	74
Bibliografia .....	76
Aneks .....	77
 <b>Rozdział 4</b>	
<b>Stan zdrowia i ryzyko obniżenia poziomu dochodu – Grażyna Bukowska.....</b>	<b>79</b>
4.1. Stan zdrowia osób starszych .....	80
4.2. Niepełnosprawność osób starszych.....	86
4.3. Ocena stanu zdrowia a dostęp do usług służby zdrowia .....	92
Bibliografia .....	95
Aneks .....	96
 <b>Rozdział 5</b>	
<b>Sytuacja rodzinna – Grzegorz Kula .....</b>	<b>97</b>
5.1. Rola rodziny w życiu osób starszych.....	98
5.2. Struktura gospodarstw domowych i stosunki rodzinne .....	99
5.3. Ryzyko ubóstwa osób starszych w zależności od sytuacji rodzinnej .....	103
5.4. Transfery .....	108
5.5. Koszt opieki zdrowotnej .....	112
Bibliografia .....	116
 <b>Rozdział 6</b>	
<b>Niepełność instytucjonalna – Grzegorz Kula .....</b>	<b>119</b>
6.1. Niepełność instytucjonalna w literaturze .....	120
6.2. Niestabilność systemu emerytalnego w Polsce .....	121
6.3. Efekty niepewności instytucjonalnej .....	124
6.4. Ryzyko wynikające z niepewności instytucjonalnej.....	129
Bibliografia .....	133
 <b>Rozdział 7</b>	
<b>Źródła dochodów i zamożność emerytów na tle innych grup wiekowych</b>	
<b>– Leszek Morawski.....</b>	<b>135</b>
7.1. Indywidualne źródła dochodów osób starszych .....	138
7.2. Zamożność osób starszych .....	148

7.3. Względna zamożność osób starszych w latach 1998-2008.....	150
7.4. Zagrożenie ubóstwem osób starszych a rodzaj rodziny .....	154
7.5. Subiektywne oceny sytuacji materialnej .....	156
Bibliografia.....	161
Aneks .....	162
<b>Podsumowanie – Grzegorz Kula.....</b>	<b>167</b>



# Wstęp<sup>1</sup>

## Grzegorz Kula

---

Ludność w Polsce starzeje się. Jednocześnie w czasie procesu transformacji zakres ochrony ekonomicznej, jaką społeczeństwo poprzez szeroko rozumiane instytucje państwowe zapewnia swoim członkom, uległ znaczącemu zmniejszeniu. W połączeniu z trudnymi warunkami ekonomicznymi, których efektem jest zmniejszenie wpływów z podatków oraz rosnąca liczba osób potrzebujących pomocy, zagrożona jest realizacja podstawowej funkcji systemu ubezpieczeń społecznych, czyli zapewnienie adekwatnych środków do życia dla osób starszych. Książka analizuje poziom zagrożenia tych osób ryzykiem ubóstwa. Badamy przy tym nie tylko bezpośrednie ryzyko ubóstwa, wywołane niskimi dochodami bądź brakiem możliwości zarobkowania, ale również ryzyka pierwotne, z których część nie jest zwykle bezpośrednio związana z sytuacją ekonomiczną, jednak również niesie ze sobą znaczące skutki ekonomiczne. Należą do nich:

- aktywność osób starszych na rynku pracy,
- zmiany stanu zdrowia, a w tym ryzyko niepełnosprawności,
- zmiany sytuacji rodzinnej: wdowieństwo, relacje z dziećmi, pomoc w rodzinie,
- niepewność instytucjonalna: wpływ zmian prawnych i braku zaufania do systemu na zachowania ubezpieczonych i emerytów.

Zrozumienie wpływu polityki gospodarczej na sytuację starzejącej się ludności oraz wszechstronny wgląd w reakcję osób starszych na zmieniające się warunki, w tym rosnącą indywidualizację ryzyka, ma bardzo istotne znaczenie dla wdrażania polityk, które mają zapewniać wzrost i dobrobyt, a jednocześnie wypełniać zadania sprawiedliwości społecznej. Celem naszego projektu jest poprawa zrozumienia tych procesów.

---

<sup>1</sup> Treść wstępu w istotnym zakresie bazuje na opisie projektu przygotowanym głównie przez Michała Mycka do wniosku o finansowanie badania.



## Ryzyko ekonomiczne zagrażające osobom starszym

Ryzyko wiąże się z dwiema cechami: niepewnością zaistnienia i możliwością straty. Od strony ekonomicznej oznaczać będzie zagrożenie zdarzeniem, którego zaistnienie spowoduje stratę w posiadanych lub spodziewanych zasobach gospodarstwa domowego (Kemshall, 2002). Strata w zasobach gospodarstwa domowego związana z danym zdarzeniem może być całkowita, wiążąca się z brakiem dochodu, na przykład w wyniku utraty pracy, lub częściowa, oznaczająca zmniejszone dochody bądź możliwości zarobkowania, co może być wywołane niezdolnością do pracy spowodowaną nieszczęśliwym wypadkiem. Strata może być również relatywna, występująca w sytuacji powiększenia się liczby osób w gospodarstwie domowym, co skutkuje obniżeniem dochodów gospodarstwa domowego per capita. Skutki zdarzeń wiążących się z ze stratami mogą być krótkookresowe oraz długookresowe (trwałe). W zależności od rodzaju ryzyka pierwotnego, długotrwałość jego konsekwencji ekonomicznych może być różna. Skutki krótkoterminowych okresów bezrobocia łatwiej złagodzić niż konsekwencje długookresowego bezrobocia, które zwykle wpływa na dochody w długim okresie. Również długotrwałe problemy zdrowotne lub niskie dochody z emerytury – zarówno dotyczące własnej osoby, jak i partnera – należą do głównych długookresowych ryzyk dochodowych, podobnie jak ryzyko związane z utratą partnera (Nettleton i Burrows, 1998). Straty w zasobach gospodarstwa domowego mogą dotyczyć zasobów posiadanych, czyli znajdujących się już w jego dyspozycji (wydatek związany z usługą medyczną) lub spodziewanych, czyli utraty korzyści (brak wynagrodzenia spowodowany utratą pracy) (Szumlicz 2005).

Pojawienie się sytuacji, w której jednostka jest narażona na ryzyko, może być od niej całkowicie niezależne (ryzyko makroekonomiczne, uwarunkowane procesami ekonomicznymi, demograficznymi, społeczno-politycznymi w kraju i za granicą, np. wielkość dochodu narodowego, jego podział, wielkość przyrostu naturalnego, wprowadzane reformy gospodarcze) lub jest wynikiem określonego zachowania. Do nich zaliczymy ryzyko indywidualne (związane z przekonaniem, postawami i zachowaniami ludzi danego społeczeństwa, ich cechami osobowymi oraz indywidualnymi możliwościami: stan zdrowia, niepełnosprawność, poziom wykształcenia i kwalifikacji, sytuacja rodzinna). Badając przyczyny ryzyka indywidualnego na uwagę zasługuje także ryzyko zachowań krótkowzrocznych, w których jednostka uwzględnia krótki horyzont czasowy przy podejmowaniu istotnych decyzji życiowych (niepodejmowanie pracy, niski poziom wykształcenia).

W pewnym sensie pomiędzy tymi ryzykami znajduje się problem niepewności instytucjonalnej. W obliczu zachodzących w Polsce zmian w systemie emerytalnym oraz istotnych zmian dotyczących ustawodawstwa rynku pracy obawy wzbudza efektywność oraz trwałość form rządowego wsparcia dla osób starszych. Instytucje państwowe stają się źródłem niepewności systemowej i wpływają na podejmowanie decyzji o charakterze ekonomicznym. O ile same reformy i wynikająca z nich niepewność

są niezależne od działań jednostki, o tyle ta jednostka musi podjąć określone zachowania w tej niepewnej strukturze instytucjonalnej. Ryzyko polega na tym, że decyzje podjęte w warunkach niepewności mogą nie być optymalne. W jakimś zakresie wiąże się to z ryzykiem zachowań krótkowzrocznych, chociaż stanowi niezależny problem.

Ze względu na duże obciążenia finansów publicznych oraz zachodzące równocześnie procesy globalizacyjne, państwa i przedsiębiorstwa starają się ograniczyć swoje zobowiązania i zwiększyć konkurencyjność, co oznacza indywidualizację ryzyka ekonomicznego i przenoszenie go na obywateli i pracowników (Atkinson, 1999; Szukalski, 2008). Takie procesy wywołują u osób starszych utratę poczucia stabilności swojej sytuacji, jaką dotychczas zapewniały im systemy ubezpieczeń społecznych. Co więcej, ze względu na procesy demograficzne mogą tracić również wsparcie ze strony rodziny (Kotowska, Wójcicka, 2008; Raclaw, 2011). Dodatkowo ich sytuację, zwłaszcza na rynku pracy, pogarszają zmiany cywilizacyjne i postęp technologiczny, do których trudno im się przystosować. W połączeniu z ograniczeniami budżetowymi oraz relatywnie gorszym położeniem osób starszych na rynku pracy, warunki, w których muszą funkcjonować, stają się szczególnie trudne. Oznacza to wzrost ryzyk ekonomicznych, na które mogą być narażeni.

## Sytuacja demograficzna

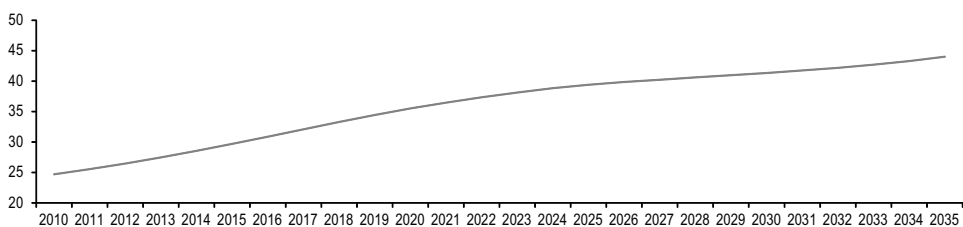
Ryzyko ubóstwa osób starszych i mogące do niego prowadzić ryzyka pierwotne były, oczywiście, zawsze obecne, jednak przez wiele lat instrumenty wbudowane w system ubezpieczeń społecznych skutecznie je ograniczały. W ostatnich dekadach sytuacja uległa zmianie, a ryzyko ubóstwa stopniowo będzie wzrastać, co pokazuje niniejsza książka. Głównym źródłem problemów systemów emerytalnych i rosnącej indywidualizacji ryzyka jest sytuacja demograficzna. Tradycyjne systemy emerytalne działają na zasadzie piramidy finansowej: wypłatę świadczeń gwarantuje dopływ osób wpłacających składki. Im więcej jest osób płacących składki oraz im mniej jest osób otrzymujących świadczenia, tym tańszy jest system: składki mogą być niskie, ale ich suma wystarcza na wypłatę wysokich świadczeń. Taka sytuacja jest możliwa tylko w społeczeństwach, w których wskaźnik obciążenia demograficznego, czyli stosunek osób w wieku poprodukcyjnym do osób w wieku produkcyjnym, jest niski. Jeżeli ta relacja zaczyna się zmieniać, to system nie może dobrze działać: należy albo podwyższać składki, albo obniżyć świadczenia. Obie opcje są możliwe do zrealizowania tylko w ograniczonym zakresie.

Nie mogąc dłużej podwyższać składek na ubezpieczenia społeczne i mając ograniczone możliwości obniżania świadczeń, wiele rządów reformuje systemy emerytalne, zmieniając zasady oszczędzania na emeryturę, wprowadzając elementy kapitałowe do systemu oraz, jak wspomniano wyżej, przesuwać obciążenie ryzykiem z płacących składki, przedsiębiorstw i państwa, jako gwaranta funkcjonowania systemu, na otrzymujących świadczenia. Jednakże, niezależnie od konstrukcji syste-

mu emerytalnego, działa on zawsze na zasadzie transferu od osób pracujących do emerytów. Może to się odbywać na zasadach repartycyjnych, czyli obecne składki są od razu przekazywane na bieżące wypłaty świadczeń, albo poprzez rynek kapitałowy: emeryci sprzedają papiery wartościowe, w które zainwestowali swoje oszczędności, a pracujący je kupują, żeby samemu oszczędzać na emeryturę. Emerytury mogą być również finansowane z podatków, ale w praktyce jest to równoważne systemowi repartyjnemu. Możliwe jest też pokrywanie wydatków emerytalnych długiem, który będą musiały spłacić kolejne pokolenia. W każdym przypadku, im mniej jest pracujących i płacących składki, tym mniejsze świadczenia mogą otrzymać emeryci<sup>2</sup>. Tym większe jest ryzyko ubóstwa, grożące osobom w podeszłym wieku.

Na wykresie 1 przedstawiono prognozę wskaźnika obciążenia demograficznego dla Polski, przy założeniu, że ustawowy wiek emerytalny, czyli 60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn, nie ulegnie zmianie. Obecnie jedna osoba w wieku emerytalnym przypada na cztery osoby w wieku produkcyjnym. Nie znaczy to, że tak się rzeczywiście kształtuje stosunek pracujących do emerytów, ze względu na niską aktywność ekonomiczną w Polsce<sup>3</sup>, której powodem jest między innymi przechodzenie na wcześniejsze emerytury. ZUS (2010) podaje, że 28,7% mężczyzn i 22,2% kobiet będących na emeryturze nie osiągnęło jeszcze ustawowego wieku emerytalnego. Jest też pewna liczba osób w wieku emerytalnym, które są aktywne zawodowo (6,5% osób w wieku poprodukcyjnym – GUS, 2011). W sumie relacja osób nieaktywnych w podeszłym wieku do faktycznie pracujących jest większa niż 25%. Tylko w ramach powszechnego systemu emerytalnego stosunek liczby osób otrzymujących emerytury do liczby ubezpieczonych wynosi 34,3% (ZUS, 2010). Jak wynika z prognoz przedstawionych na wykresie 1, w przyszłości ta relacja będzie się kształtować jeszcze bardziej niekorzystnie, a w 2035 r. wskaźnik obciążenia demograficznego może wzrosnąć do 44%. Wynika to z zachodzących w Polsce procesów demograficznych, które przedstawiono na wykresie 2.

### Wykres 1. Prognoza wskaźnika obciążenia demograficznego dla Polski

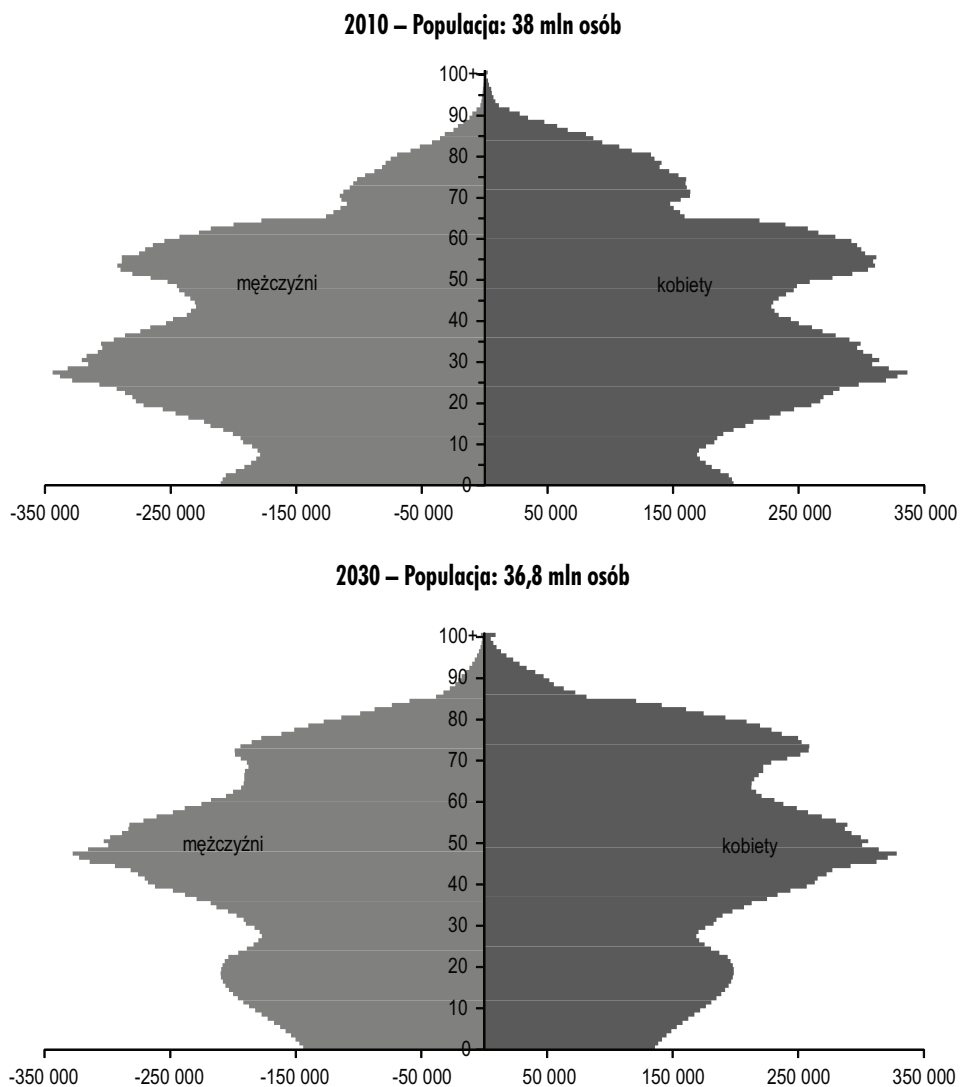


Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS (2009).

<sup>2</sup> Abstrahujemy tutaj od sytuacji, w której wzrost gospodarczy jest tak duży, że nawet mała liczba pracujących jest w stanie pokryć zapotrzebowanie na świadczenia. Prognozy długookresowe (np. Carone i in., 2006) sugerują, że zgodnie z teorią konwergencji tempo wzrostu gospodarczego będzie raczej spadać.

<sup>3</sup> Według GUS (2011) na koniec 2010 r. współczynnik aktywności zawodowej wyniósł 55,8%, a współczynnik zatrudnienia zaledwie 50,6%. Dla osób w wieku produkcyjnym współczynniki te wynosiły odpowiednio 72% i 65,2%.

Wykres 2. Zmiany struktury demograficznej w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS (2009).

Na wykresie 2 pokazane zostały piramidy demograficzne w Polsce w latach 2010 i 2030 które dobrze obrazują bieżące problemy systemu emerytalnego. Obecnie na emeryturę przechodzi powojenny wyż demograficzny, a osób w wieku produkcyjnym jest bardzo dużo ze względu na wyż demograficzny z lat 80., czyli dzieci osób z wyżu powojennego. Potencjalnie powinno to sprawić, że problemy finansowe systemu emerytalnego nie są znaczące, jednak nie należy zapominać o ogólnie niskiej aktywności

ekonomicznej w Polsce. Oznacza to, że duża część populacji, która mogłaby pracować i płacić składki, nie robi tego. Prognoza struktury populacji w 2030 r. nie pozostawia wątpliwości, że sytuacja ulegnie pogorszeniu. Wyż demograficzny z lat 40. będzie ciągle na emeryturze ze względu na rosnącą długość życia, a wyż z lat 80. właśnie zacznie przechodzić na emeryturę. Za to liczba młodych ludzi wchodzących na rynek pracy będzie niewielka, zwłaszcza w porównaniu do liczebności populacji w obu tych wyżach. Skutek będzie taki, że coraz mniej osób będzie płaciło składki na ubezpieczenia społeczne, choć państwo nadal będzie musiało pokrywać zobowiązania, jakie ma wobec obecnie ubezpieczonych. Wobec tego świadczenia emerytalne będą znacząco niższe od obecnych, a ryzyko ubóstwa osób starszych wzrośnie.

## Struktura książki

Wzrost ubóstwa osób w podeszłym wieku był motywacją do napisania niniejszej pracy. Naszym celem nie było przygotowanie osobnego badania tego problemu, a tylko spojrzenie na istniejące dane i analizy właśnie pod kątem potencjalnego ubóstwa. Uważamy, że ten problem jest w pewnym sensie zaniedbany. Istnieją liczne prace poświęcone ubóstwu osób starszych i jego powodom, ale koncentrują się na czynnikach najbardziej oczywistych, takich jak rozkład dochodów w zależności od wieku i grupy społeczno-ekonomicznej czy sytuacja na rynkach pracy. Procesów, które mogą prowadzić do ubóstwa, jest znacznie więcej i należy przypuszczać, że ich rola w przyszłości będzie rosła. Jest ich jednak na tyle dużo, że niezbędne było dokonanie selekcji i wybór zagadnień, które naszym zdaniem są najbardziej istotne. W książce skoncentrowaliśmy się tylko na ryzyku ekonomicznym, pomijając takie problemy, jak na przykład wykluczenie społeczne czy cywilizacyjne, chociaż one również mogą prowadzić do zwiększenia ryzyka ubóstwa osób starszych.

Dwa pierwsze rozdziały książki analizują kwestie podstawowe. Rozdział 1 pokazuje, za pomocą jakich narzędzi system emerytalny chroni osoby starsze przed ubóstwem. Prezentowane są instytucje tak starego, jak i nowego systemu emerytalnego, uzupełnione o zasady pomocy społecznej oraz narzędzia pomocy bezrobotnym i ochrony pracy ludzi starszych. Podjęta została również próba weryfikacji wpływu tych rozwiązań na ryzyko ubóstwa osób w podeszłym wieku. Z kolei w rozdziale 2 przedstawiamy sytuację dochodową gospodarstw domowych emerytów na tle innych grup społeczno-ekonomicznych. Porównywane są w nim nie tylko dochody i wydatki gospodarstw emeryckich z innymi typami gospodarstw, ale również inne informacje, które mogą świadczyć o ubóstwie, takie jak ocena jakości życia, czy sytuacja mieszkaniowa. Analiza obejmuje również położenie różnych typów gospodarstw domowych względem oficjalnych poziomów ubóstwa.

Rozdziały od 3 do 6 badają różne ryzyka pierwotne i to, w jaki sposób prowadzą one do ryzyka ubóstwa. Można je podzielić na dwie części. Rozdziały 3 i 4 analizują

aktywność ekonomiczną i stan zdrowia osób w podeszłym wieku. Są to problemy wielokrotnie studiowane w różnych ujęciach, również z punktu widzenia wpływu na dochody i zagrożenie ubóstwem. W związku z tym te dwa rozdziały stanowią raczej przegląd dotychczasowych badań, niż próbę wykazania, że aktywność i zdrowie mogą przyczyniać się do zmiany ryzyka ubóstwa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że aktywność zawodowa jest podstawowym sposobem ochrony przed ubóstwem. W związku z tym w rozdziale 3 analizujemy czynniki popytowe i podażowe wpływające na pracę osób starszych. Również zdrowie jest kluczową determinantą poziomu dochodu, przy czym częściowo zależność ta wynika z wpływu stanu zdrowia na aktywność ekonomiczną. Z tego powodu w rozdziale 4 pokazujemy stan zdrowia i niepełnosprawność osób starszych, jak również rozpatrujemy kwestie dostępu do opieki medycznej.

Rozdziały 5 i 6 poświęcone są odpowiednio sytuacji rodzinnej i niepewności instytucjonalnej. W przypadku tych ryzyk pierwotnych ich wpływ na ryzyko ubóstwa osób starszych nie jest oczywisty. Co prawda wszystkie badania pokazują, że w Polsce na ubóstwo najbardziej narażone są rodziny wielodzietne, ale wśród osób w podeszłym wieku im starsza osoba, tym większa szansa, że dzieci mieszkają osobno. Wiadomo również, że instytucje mogą stwarzać zagrożenie ubóstwem, jeżeli oferują niskie świadczenia albo są one trudno dostępne. W obu przypadkach analiza dotyczy jednak czegoś innego. W rozdziale 5 badamy zależność między sytuacją rodzinną a ubóstwem pośrednio, z punktu widzenia pomocy, jakiej sobie nawzajem udzielają członkowie rodzin w trudnych warunkach bytowych albo przy pogorszeniu stanu zdrowia i potrzebie opieki. W rozdziale 6 nie badamy rozwiązań instytucjonalnych, lecz wpływ niepewności, braku wiary w system i jego stabilność na decyzje podejmowane przez osoby starsze, analizując, czy niepewność może spowodować podejmowanie nieoptymalnych decyzji.

Pracę zamyka rozdział 7 poświęcony źródłom dochodów i zamożności emerytów na tle innych grup wiekowych. Jest to w pewnym sensie podsumowanie całego badania: znając z innych rozdziałów wpływ różnych ryzyk pierwotnych na ryzyko ubóstwa, możemy pokazać, jak zmienia się sytuacja materialna, jakie są rozkłady i źródła dochodów, z czego wynikają różnice między grupami wiekowymi. W tym rozdziale prezentujemy również model badający formalnie zależność między zmiennymi społeczno-gospodarczymi, które zostały zidentyfikowane w poprzednich rozdziałach, a subiektywną oceną sytuacji materialnej.

## Bibliografia

- Atkinson A.B. (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Carone G., C. Denis, K. Mc Morrow, G. Mourre, W. Röger (2006), Long-term labour productivity and GDP projections for the EU25 Member States: a production function framework, European Commission Economic Papers, nr 253, czerwiec 2006.

- GUS (2009), *Prognoza ludności na lata 2008-2035*, Warszawa.
- GUS (2011), *Aktywność ekonomiczna ludności Polski, IV kwartał 2010*, Warszawa.
- Kemshall H. (2002), *Risk, social policy and welfare*, Open University Press.
- Kotowska I., Wóycicka I. (2008), *Sprawowanie opieki oraz inne uwarunkowania podnoszenia aktywności zawodowej osób w starszym wieku produkcyjnym. Raport z badań*, Warszawa.
- Nettleton S., Burrows R. (1998), "Individualisation processes and social policy: insecurity, reflexivity and risk in the restructuring of contemporary British health and housing policies", [w:] J. Carter (red.), *Postmodernity and the fragmentation of welfare*, London Routledge.
- Raław M. (2011), *Publiczna troska, prywatna opieka – społeczności lokalne wobec osób starszych*, ISP i ZUS.
- Szukalski P. (2008), „Starzenie się ludności – ku redefinicji kontraktu międzypokoleniowego?”, [w:] J.T. Kowaleski, P. Szukalski (red.), *Pomyślnie starzenie się w perspektywie nauk o pracy i polityce społecznej*, Zakład Demografii UŁ, Łódź.
- Szumlicz T. (2005), *Ubezpieczenie społeczne. Teoria dla praktyki*, Bydgoszcz–Warszawa: Branta.
- ZUS (2010), *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2009 r.*, Warszawa.

# System emerytalny i ochrona przed ubóstwem

*Grzegorz Kula*

Podstawą ochrony osób w podeszłym wieku przed ryzykiem ubóstwa jest system emerytalny, a w ramach tego systemu gwarancja minimalnej emerytury<sup>4</sup> i zasady ustalania wysokości świadczeń. W ten sposób system realizuje swój podstawowy cel, czyli zapewnienie środków do życia osobom, które ze względu na wiek nie mogą dłużej pracować albo muszą ograniczyć swoją aktywność zawodową. Uzupełnieniem tego systemu jest cały system pomocy społecznej, regulowany przez państwo i realizowany przez samorządy, który wspomaga osoby starsze oraz ich rodziny, w sytuacjach, gdy środki z systemu emerytalnego okazują się niewystarczające na pokrycie niezbędnych potrzeb. Rolę w ograniczaniu ubóstwa osób starszych, które jeszcze nie są na emeryturze, mają również instrumenty chroniące takie osoby przed bezrobociem, jak i system wspierania bezrobotnych.

Niezależnie od konstrukcji systemu emerytalnego, działa on zawsze na zasadzie transferu od osób pracujących do emerytów. W warunkach starzejącej się ludności, gdy liczba osób pracujących maleje, a osób starszych rośnie, realizacja funkcji ograniczania ryzyka ubóstwa staje się zagrożona. Naturalną konsekwencją tej sytuacji jest ograniczenie wysokości świadczeń oraz/albo wydłużenie czasu pracy i opóźnienie emerytury. W Polsce jest to szczególnie istotny problem ze względu na małą aktywność siły roboczej<sup>5</sup>. Może to oznaczać, że zagrożenie ubóstwem osób starszych stanie się bardziej istotne, coraz więcej osób będzie otrzymywać minimalne emerytury, a rola i wydatki pomocy społecznej wzrosną.

Celem tego rozdziału jest analiza rozwiązań instytucjonalnych systemu emerytalnego i systemu pomocy społecznej służących ograniczeniu ryzyka ubóstwa. Przejde wszystkim analizujemy zasady wyznaczania wysokości świadczeń w starym (obecni emeryci) i nowym (przyszli emeryci) systemie emerytalnym, stopy zastąpienia oraz minimalne emerytury.

<sup>4</sup> W zależności od przyjętych rozwiązań prawnych emerytura minimalna nie musi być częścią systemu emerytalnego i może być finansowana na przykład z powszechnych podatków, zamiast ze składek.

<sup>5</sup> Według GUS współczynnik aktywności zawodowej w czwartym kwartale 2010 r. wyniósł zaledwie 55%, a dla osób w wieku produkcyjnym wyniósł on 72%.



## 1.1. Zasady ustalania wysokości świadczenia w starym systemie

W systemie emerytalnym obowiązującym do 31 grudnia 1998 r., według zasad którego jest wypłacana zdecydowana większość świadczeń emerytalnych w Polsce, wysokość świadczenia była ustalana na zasadzie zdefiniowanego świadczenia, niezależnie od sumy wpłaconych składek. System nie był nawet w stanie zidentyfikować, kto ile składek wpłacił (co zresztą powoduje wielkie problemy przy ustalaniu wysokości kapitału początkowego). Obowiązywała jedynie zasada, że osoba, która osiągnęła dla kobiet 60 lat, a dla mężczyzn 65 lat i jest w stanie udowodnić przynajmniej 15 (kobiety) albo 20 (mężczyźni) lat stażu ubezpieczeniowego ma prawo do świadczenia<sup>6</sup>. Poziom świadczenia był dany przez następujący wzór:

$$(1) \quad \textit{emerytura} = KB * [0,24 + PS * (0,013 * LS + 0,007 * LN)]$$

gdzie:

- KB – kwota bazowa, czyli średnia płaca w gospodarce w roku poprzedzającym przejście na emeryturę,
- PS – podstawa wymiaru składki, czyli stosunek wynagrodzenia do średniej płacy w wybranych latach,
- LS – liczba lat składkowych,
- LN – liczba lat nieskładkowych.

Powyzsza formuła ustalania świadczeń ma dwa komponenty: redystrybucyjny i indywidualny. Pierwszy z nich uzależnia wysokość świadczenia od średniej płacy w gospodarce. Drugi uzależnia emeryturę od cech indywidualnych ubezpieczonego. Wysokość dochodów z pracy jest uwzględniana jedynie pośrednio, do wyliczenia podstawy wymiaru składki. Jest to stosunek wynagrodzeń przyszłego emeryta we wskazanych przez niego 10 latach „...wybranych z ostatnich 20 lat kalendarzowych poprzedzających bezpośrednio rok, w którym zgłoszono wniosek o świadczenie...”<sup>7</sup> do średnich wynagrodzeń w tych latach. Alternatywnie, ubezpieczony może wybrać 20 lat z całego okresu podlegania ubezpieczeniom społecznym, co nie musi się pokrywać z całym okresem kariery zawodowej. Lata składkowe to przede wszystkim lata, w których płacona była składka na ubezpieczenia społeczne<sup>8</sup>, a lata nieskładkowe to specjalne okresy braku aktywności zawodowej, na przykład studia wyższe, okres pobierania zasiłku chorobowego czy świadczenia przedemerytalnego. Lat nieskładkowych nie może być więcej niż jedna trzecia lat składkowych.

Taka konstrukcja formuły, w której najważniejszy jest komponent redystrybucyjny, skutkuje spłaszczeniem przyrostu świadczeń wraz ze stażem pracy, zwłaszcza

<sup>6</sup> Przy stażu dłuższym o pięć lat ubezpieczony zyskiwał prawo do minimalnej emerytury.

<sup>7</sup> Cytat za stroną Zakładu Ubezpieczeń Społecznych: [www.zus.pl](http://www.zus.pl)

<sup>8</sup> Dodatkowo do lat składkowych liczą się na przykład okresy służby wojskowej, działalności kombatanckiej czy urlopu macierzyńskiego.